

علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور جمهورية العراق لعام 2005

• أ.م.د. عماد كاظم دحام الشبلي



موضوع البحث

تباينت النظم الدستورية للدول ذات النظام الاتحادي في اختيار الالية التي يتم بموجبها توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، ويبدو ان النظم الدستورية المشار اليها قد تأثرت بعوامل عدة تركت أثرا واضحا في اختلاف الاسلوب المتبع في توزيع الاختصاصات، منها الفلسفة التي يقوم عليها النظام السياسي واسلوب نشأة الدولة الفدرالية، من ذلك نجد ان دستور الولايات المتحدة الامريكية لعام ١٧٨٧ قد عمل على توسعة الاختصاص التشريعي للأقاليم، بينما تضيق سيطرة الاختصاص التشريعي للأقاليم في نظم دستورية اخرى، كما في دستور البرازيل لعام ١٩٨٨، اما في العراق فبعد ان حدد الدستور في المادة ١١٠ الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، فقد ترك ما سواها للأقاليم عبر النص على الاختصاصات المشتركة بموجب المادة ١١٤، ويلاحظ ان المادة ١١٥ من الدستور قد منحت قانون

الاقليم الاعلوية او المحافظات غير المنتظمة باقليم في حال التعارض بين القانون الاتحادي والقانون المحلي (قانون الاقليم)، وبذلك يبدو الاسلوب غير المؤلف الذي انتهجه المشرع الدستوري في ظل النظام الفدرالي الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥. وعلى هدي ماتقدم يلاحظ عدم الوضوح في تحديد المعيار الذي يبنى على اساسه توزيع السلطات التشريعية لكلا السلطتين في النظام الفيدرالي، وتأسيسا على ذلك قد تشترك الاقاليم الفيدرالية مع السلطة الاتحادية في العديد من الاختصاصات ومنها الاختصاصات التشريعية، على الرغم من حصر الاختصاصات التي تباشرها السلطة الاتحادية، يظهر للعيان موضوع التداخل في ممارسة هذه السلطة مع تلك في اطار دولة الفيدرالية الامر الذي يبدو بجلاء في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

اهمية البحث

توسعة السلطات الممنوحة لها وفي حال التعارض بين التشريعات الاتحادية والتشريعات المحلية خارج نطاق الاختصاصات الحصرية، وبالتالي الوقوف عند محاولة ايجاد الحلول القانونية للإشكاليات التي تفرزها التطبيقات العملية.

تتمحور الاهمية من بحثنا لموضوع (علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥) حول محاولة تحديد الهدف الذي سعى اليه المشرع الدستوري من إطلاق يد الاقاليم المكونة للاتحاد الفدرالي عبر

مشكلة البحث

١. ما مدى الالتزام بمضمون الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية المشار اليها في المادة ١١٠ من الدستور...؟ بمعنى هل اقتصر المشرع الدستوري بالسلطات الحصرية للسلطة الاتحادية ام أشرك الوحدات المكونة للاتحاد بممارسة جزء من الاختصاصات الواردة في المادة ١١٠؟

٢. ما مدى دستورية توسعة الاختصاصات المشتركة الممنوحة للوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي؟ وهل ان المقصود بها علو سلطة الاقاليم او المحافظات غير

تنصب المشكلة من البحث في عدم وضوح النص الدستوري في المضمون وفي الية التطبيق في ظل تحديد السلطات الحصرية للحكومة الاتحادية في المادة ١١٠ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، سيما وان دستور العراق النافذ لعام ٢٠٠٥ قد خالف اغلب التشريعات الدستورية للدول ذات النظام الاتحادي بمنحه الاعلوية للتشريعات الصادرة من الاقاليم في حال التعارض بينها وبين القانون الاتحادي، ولنا في ذلك عدة تساؤلات

المنتظمة بإقليم على حساب السلطة الاتحادية؟
 ٣. بصدر ونفاذ دستور ٢٠٠٥، هل المشرع الدستوري ساوى بين الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بالنص عليها في المواد ١١٦، ١١٥، ١١٤، ١١٣، ١١٢، والتي منحتها سلطة التشريع؟ وهل أن صدور قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والقرارات القضائية تم لتلافي خطأ المشرع الدستوري؟
 ٤. هل أن عدم تحديد موضوع النفط والغاز الذي يرد ضمن الاختصاصات الحصرية ولا الاختصاصات المشتركة فما هي الفلسفة المقصودة بذلك؟ على الرغم من انها محلا خصبا للاختصاص التشريعي المحلي.

منهجية البحث

سوف نتبع في بحثنا الموسوم (علو الاختصاص التشريعي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥) المنهج التحليلي مسترشداً بالتحليل القانوني والنقدي في ظل النص الدستوري والدراسات الدستورية المعنية بموضوع البحث.

خطة البحث

سوف تكون دراستنا لموضوع البحث المتقدم في ضمن مبحثين:
 - المبحث الاول يكرس لبيان الاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطات المكونة للنظام الاتحادي ويقسم الى مطلبين:
 الاول ينصب على التحديد الدستوري لاختصاص السلطة الاتحادية في مجال التشريع، اما الثاني فيكرس للبحث في التحديد الدستوري لسلطة الاقاليم في التشريع.
 اما المبحث الثاني فسوف نبين فيه الاختصاصات التشريعية المشتركة، ونخصصه للبحث في التحديد الدستوري لحقيقة الاختصاصات المشتركة (المطلب الاول).
 ونكرس الثاني الى دراسة توسعة الاختصاصات التشريعية المشتركة على حساب الاختصاصات الحصرية (المطلب الثاني).

المبحث الاول

الاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطات المكونة للنظام الاتحادي

ولابد من الاشارة الى أن حداثة التجربة الفيدرالية في العراق ابان سقوط النظام السابق قد تركت اثارا شتى لم تتضح ملامحها الا بعد نفاذ الدستور، وتمخض عن ذلك العديد من الاشكالات القانونية بين الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم، سيما اقليم كردستان العراق.

وللوقوف على مضمون الاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطات المكونة للنظام الاتحادي ارتأينا أن نقسم هذا المبحث الى مطلبين:

الاول ينصب على التحديد الدستوري لاختصاص السلطة الاتحادية في مجال التشريع، اما الثاني فيكرس للبحث في التحديد الدستوري لسلطة الاقاليم في التشريع.

لم تأت النظم ذات الاتحاد الفيدرالي على وتيرة واحدة في الية توزيع الاختصاصات التشريعية تأسيسا على اختلاف اساليب التوزيع التي تبناها دساتير الدول الفيدرالية، فمنها ما يحدد على سبيل الحصر اختصاصات السلطة الاتحادية ويترك ما سواها لسلطات الاقاليم، وعلى العكس من ذلك تضمن البعض من النظم الفيدرالية الية حصر الاختصاصات الممنوحة لسلطات الاقاليم - ومنها الاختصاص التشريعي - وترك ما سواها للسلطة الاتحادية، وبالرجوع الى دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ والنافذ في حزيران ٢٠٠٦ يلاحظ ان المادة (١) منه نصت على أن ((جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة...)) بينما بينت المادة (١١٠)^[١] الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

المطلب الاول

التحديد الدستوري الحصري لاختصاص السلطة الاتحادية في مجال التشريع

اذ أن المشع الدستوري مهما بذل من جهد وحرص على الاحاطة بتنظيم جميع المسائل ذات العلاقة، فإنه يظل قاصرا في توقع ما يستجد في المستقبل وبالتالي يقع ضمن الاختصاصات غير الحصرية الممنوحة للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم^[٢]، وبلا شك فان توسعة الاختصاصات غير الحصرية يصب في كفة اضعاف السلطة المركزية (السلطة الاتحادية)، اذ ان الاخيرة - من الناحية القانونية - تظل حبيسة نص المادة ١١٠ من الدستور.

ويعد ذلك دعم للاستقلال الذاتي الذي تنهض به الاقاليم المنضوية تحت مظلة الاتحاد الفدرالي، كما يتصف هذا الاسلوب في تخفيف وتقليل النفقات عن كاهل الحكومات الاتحادية التي تتبع هكذا اسلوب لتتفرغ للوقوف امام الشؤون السياسية ذات الطابع الوطني^(٤)

اشرنا أنفا الى الالية التي اعتمدها المشع الدستوري في العراق في ظل دستور ٢٠٠٥ في حصر اختصاصات السلطة الاتحادية في المادة ١١٠ من الدستور، ويترتب على ذلك غلق الباب امام السلطة الاتحادية في ممارسة اختصاصات لم ترد في المادة المشار اليها في اعلاه، ويثار التساؤل حول مدى التزام المشع الدستوري بنص المادة اعلاه..؟ ام جرى الخروج على مقتضى السلطات الحصرية؟ وبالمقابل فان الاختصاصات الاخرى تقع ضمن الصلاحيات التي تتمتع بها الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم، مع تفاوت في توسعة سلطات الاخير التشريعية في حال التعارض او التناقض كما سترى لاحقا ضمن بحثنا هذا.

ونتيجة لذلك قد تتسع سلطة الاقاليم على حساب التضييق من سلطة الاتحاد^(٢)، اذا نظرنا الى موضوع المسائل الاخرى غير المنصوص عليها على سبيل الحصر، والتي قد تظهر الى ارض الواقع مستقبلا،

المطلب الثاني

التحديد الدستوري لسلطة الاقاليم في التشريع

في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية والإنمائية، والتي تناقض صراحة الوحدة المشار إليها ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية في المادة ١١٠ سالفه الذكر.

٢. المادة ١٢١/ خامسا والتي تنص على أن (تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم) وفي ذلك مخالفة صريحة للفقرة الثانية من المادة ١١٠ من الدستور.

وعلى هدي ما تقدم ذكره من النصوص الدستور، يبدو لنا يقينا ان المادة ١١٠ لم تحدد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، بل جرى الخروج عن مقتضى النص الدستوري المتضمن تحديد الاختصاصات الحصرية، وفي ذلك لم يوفق المشرع الدستوري في الاشارة الى حصر الاختصاص الحصري وترك ما سواه للسلطات دون السلطة الاتحادية.

لوقوف على تحديد الاختصاص غير الحصري للأقاليم في التشريع لابد من التذكير بأن المشرع الدستوري في العراق لم يقنن -على سبيل الحصر- اختصاصات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم، انما اشار الى حصر الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية فحسب، وبالتالي فان تحديد سلطات الاقاليم يقع عبر الاشارة الى العديد من السلطات الممنوحة للأقاليم والتي وردت في مواد عدة^(٥).

ويلاحظ أن مجال الاختصاصات التي تضطلع بها الاقاليم غير خاضع لرقابة السلطة الاتحادية طالما انها لا تمثل خرقا دستوريا او تجاوزا على حدود السلطة الاتحادية، وليس هذا فحسب، بل يتوجب على السلطة الاتحادية الوقوف عند حدود الاختصاصات الحصرية الممنوحة لها بموجب الوثيقة الدستورية^(٦)، ولا بد لنا من التساؤل حول مدى استثار الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم بالعديد من السلطات على حساب سلطة الاتحاد؟ وباستقراء نص المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ التي تنص على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم،...) يتضح لنا أن هناك العديد من الاختصاصات التي تتمتع بها الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، وليس هذا فحسب، بل لابد من الاشارة الى عدم التوافق بين ما هو حصري بموجب المادة ١١٠ وبين ما هو غير حصري استنادا لنص المادة ١١٥ من الدستور، وما يدل على ذلك هو أن:

١. المادة ١٠٥ التي تشير الى تؤسس هيئة عامة لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، والبعثات والزمالات الدراسية، والوفود والمؤتمرات الإقليمية والدولية، وتتكون من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وتنظم بقانون) والمادة ١٢١/ رابعا التي تنص على تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات

المادة 121/ خامسا والتي تنص على أن (تختص حكومة الإقليم بكل ما تتطلبه إدارة الإقليم وبوجه خاص إنشاء وتنظيم قوى الأمن الداخلي للإقليم كالشرطة والأمن وحرس الإقليم) وفي ذلك مخالفة صريحة للفقرة الثانية من المادة 110 من الدستور

وصفوة القول، ان المشرع الدستوري وان عمل على حصر السلطات الحصرية لسلطة الاتحاد في المادة ١١٠ من الدستور النافذ حاليا، الا انه وعبر نصوص الدستور الاخرى قد اغفل الالتزام بالاختصاص الحصري لسلطة المركز، وبدا ذلك جليا بالتنظيم المتكرر لذات المواضيع المشار إليها في صدر المادة ١١٠، فيلاحظ مثلا المادة ١٢١/ رابعا التي تنص على تأسيس مكاتب للأقاليم والمحافظات في السفارات والبعثات الدبلوماسية لمتابعة الشؤون الثقافية والاجتماعية

وعليه كان الاولى بالمشرع الدستوري السير ضمن اية حصر بعض الاختصاصات لسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم، وترك ما سواها لسلطة الاتحاد.

والإنائية، بينما اشارت المادة ١١٠ الفقرة أولاً: - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.

المبحث الثاني الاختصاصات التشريعية المشتركة

والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لسلطة الاتحاد في بعض من الاختصاصات الحصرية.

وللوقوف على بيان حقيقة الاختصاصات التشريعية المشتركة بين السلطة الاتحادية وسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم لابد من التساؤل حول فاعلية اشتراك الوحدات المكونة للنظام الاتحادي مع السلطة الاتحادية بالنظر الى حجم السلطات التشريعية المشتركة واهميتها..؟

وعلى ذلك سوف نبين في هذا المبحث التحديد الدستوري لحقيقة الاختصاصات المشتركة (المطلب الاول) ونبحث في توسعة الاختصاصات التشريعية المشتركة على حساب الاختصاصات الحصرية (المطلب الثاني).

انتهينا في المبحث الاول الى تحديد السلطات الحصرية للسلطة الاتحادية وترك ما سواها لسلطات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم على الرغم من عدم التزام المشرع الدستور بمقتضى النص الدستور المتضمن الاشارة للسلطات الحصرية، وشرنا الى ضرورة تعديل المسلك الذي انتهجه المشرع الدستوري ليتسنى العمل بتقوية سلطة المركز على حساب سلطات الوحدات الاخرى المكونة للنظام الاتحادي الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وليس هذا فحسب، بل بيننا مدى استئثار الوحدات المكونة للنظام الاتحادي بالسلطات الممنوحة لها عبر الاشارة الى الغموض والتكرار في عدة نصوص دستورية ترتب عليها مشاركة الاقاليم

المطلب الاول

التحديد الموضوعي للاختصاصات التشريعية المشتركة

في مجالات شتى ومنها الاختصاص التشريعي، وبذلك فقد عمل المشرع الدستوري على منح الوحدات المكونة للنظام الاتحادي صفة الشريك الحقيقي للسلطات الاتحادية.

وللوقوف على حقيقة ذلك فقد اشارت المادة ١١٤ من الدستور الى أن: (تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الأقاليم:

أولاً: - إدارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: - تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية وتوزيعها.

ثالثاً: - رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من

لما كانت الاختصاصات التشريعية المشتركة تعد مجالاً لاشتراك الوحدات دون السلطة الاتحادية مع الاخير، لذا يجب ان تتحدد ضمن النص الدستوري القاضي بتحديد الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، للحيلولة دون تجاوز الفلسفة التي قصدها المشرع الدستوري والمتضمنة الوقوف عند سيطرة السلطة الاتحادية على المكنة من ادارة الدولة ضمن اسس النظام الاتحادي في ظل التحول في شكل الدولة من الدولة البسيطة (المركزية) الى الدولة الاتحادية (الفدرالية).

وعبر استقراء نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ يبين لنا مدى الاشتراك الفعلي للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم مع السلطة الاتحادية

المشتركة في صدر المادة قاصدة بذلك الاقاليم الفدرالية، والمادة ١٢٢ من الدستور التي اشارت بالتنظيم الى المحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومن ذلك يتبين لنا من الملاحظات السابقة لصدور قانون المحافظات رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ والقرارات المحكمة الاتحادية الواردة في ادناه:

١. لا بد من قصر الاختصاصات المشتركة في المادة ١١٤ بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم.
٢. ان القول بخلاف ما تم ذكره في النقطة السابقة يخالف ما اشار اليه الدستور في المادة الاولى سالفه الذكر والتي تبين شكل الدولة الاتحادي.
٣. ان المادة ١٢٢ من الدستور قد بينت في فقراتها الخمس التنظيم الدستوري للمحافظات غير المنتظمة بإقليم.
٤. ان نص المادة ١١٤ يخلط بين مبدأي اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية^[٩]، بين الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة بإقليم التي تقتصر سلطتها على اصدار القرارات التنظيمية دون ممارسة سلطة التشريع، والا فلا ضرورة للإشارة الاخيرة في المادة ١١٤ وقصر تنظيمها في المادة ١٢٢.

٦٦ يتحقق الاشتراك عبر التنسيق والتشاور والتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بمعنى، أن السلطة الاتحادية هي صاحبة القرار في الادارة والتنظيم والتخطيط ووسيلتها في ذلك تتجسد في التشاور والتعاون والتنسيق.

٥. نصت المادة ١١١ على أن (النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات) بينما بينت المادة ١١٢ الية الادارة ورسم الاستراتيجية من قبل الحكومة المركزية للنفط والغاز بالاشتراك مع الاقاليم والمحافظات المنتجة معا^[١٠]، وبقينا أن ما تقدم هو اضعاف لسلطة الاتحاد على حساب تقوية لسلطة الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط والغاز اذا نظرنا الى المشاكل التي ظهرت الى ارض الواقع عبر

التلوث، والمحافظات على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

رابعاً: - رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.
خامساً: - رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.
سادساً: - رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.

سابعاً: - رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون. وباستقراء نص المادة ١١٤ من الدستور التي تشير الى جملة من الامور يتضح لنا، ان المواضيع محل الاشتراك تمحور حول (الكمارك، الطاقة الكهربائية، البيئة، التنمية، التخطيط، الصحة، التعليم والتربية، الموارد المائية الداخلية) اذ يتحقق الاشتراك عبر التنسيق والتشاور والتعاون مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم بمعنى، أن السلطة الاتحادية هي صاحبة القرار في الادارة والتنظيم والتخطيط ووسيلتها في ذلك تتجسد في التشاور والتعاون والتنسيق، ولا بد من التفرقة بين الاقاليم من جانب، والمحافظات غير المنتظمة بإقليم^[٧] من جانب اخر، اذا نظرنا الى نصوص الدستور المانحة للصلاحيات الادارية والمالية الواسعة التي تمكنها من ادارة شؤونها وفقاً لمبدأ اللامركزية الادارية، وقطعا لا بد من الاشارة الى أن مبدأ اللامركزية الادارية يقوم على توزيع الوظيفة الادارية بين السلطات المركزية في العاصمة والهيئات اللامركزية سواء كانت إقليمية او مصلحة، وبذلك يبدو الاختلاف بين اللامركزية الادارية واللامركزية السياسية، بحيث تتركز الاخيرة في توزيع الوظائف السياسية التقليدية (التشريع، التنفيذ، القضاء) بين المركز والاقاليم^[٨].

مما تقدم يتضح لنا التمييز بين الوظيفة السياسية التي تضطلع بها الاقاليم عبر مبدأ اللامركزية السياسية وبين الوظيفة الادارية التي تباشرها المحافظات غير المنتظمة بإقليم، وبالتالي يجب الوقوف عند حقيقة قانونية تتمحور حول الخلط او الجهل بالقانون حينما نمنع النظر بالفقرات (اولا، ثالثا، خامسا، سادسا) من المادة ١١٤ التي اشارت بالتنظيم للاختصاصات

اللامركزية الادارية خارج نطاق الاختصاصات الحصرية والمشاركة المشار اليها بالدستور، ثم توسعت بتفسيرها هذا الى الحد الذي قضت فيه^[١٣] بأن (الاولوية في التطبيق تكون لقانون الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في حال التعارض بينهما ما لم يكن مخالفا للدستور وذلك فيما يتعلق بالصلاحيات المشتركة) ونرى عبر ذلك ان السلطات او الهيئات التي تشارك في التشريع ضمن النظام الاتحادي الذي اعتمده دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، وبالتحديد في المادة ١١٤ سالفه الذكر، هي السلطة الاتحادية المركزية وسلطات الاقليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم في الحدود التي اراد المشرع الدستوري اشراكها فيه من خلال الاشارة اليها في الفقرات الاربع من المادة ١١٤، وبذلك يبدو أن ممارسة الاختصاص التشريعي ليس حكرا على السلطة الاتحادية، انها تتعدد السلطات وعلى اختلاف مستوياتها في ممارسة هذا الاختصاص، وفي ذلك اضعاف للسلطة الاتحادية في ممارسة الاختصاص التشريعي عبر الاشتراك مع هيئات اخرى، وليس التفويض المشار اليه في المادة ١٢٣ من الدستور من جانب، ومن جانب اخر هناك تعزيز او تقوية السلطات دون الاتحادية عبر ممارسة الاختصاص التشريعي ومنحها الاعلوية في حال التعارض او التناقض الوارد في المادة ١١٥ كما سترى.

استثثار اقليم كوردستان بإدارة هذا الملف، وكان الاولى بالمشرع الدستوري الوقوف عند حدود نص المادة ١١١ من الدستور واحتكار تنظيم الاستفادة من الثروة القومية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، الامر الذي تمخض منه - على سبيل المثال - استفادة اقليم كوردستان العراق مرتين من هذه الثروة الوطنية، الاولى عبر نسبة ال(١٧٪) من الموازنة الاتحادية، والثانية استثثار الاقليم بواردات النفط دونما ادنى اشراف من الحكومة الاتحادية.

وبصدور قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ فقد تدارك المشرع العادي ما وقع فيه المشرع الدستوري من اغفال تشريعي باعتبار أن المشرع الدستوري قد ساوى بين الاقليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم على التحليل الذي اورده ضمن الكلام عن النصوص الدستورية ذات العلاقة سالفه الذكر، وقد كرس قانون المحافظات مكنة المحافظات غير المنتظمة باقليم في التشريع^[١١] بعده مجلس المحافظة اعلى سلطة تشريعية في المحافظة بالحدود التي لا تتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية.

ولم تكن المحكمة الاتحادية العليا بعيدة عن النظر في الاشكالية الدستورية التي وقع فيها المشرع الدستوري استنادا للمادة ٩٣ من الدستور، اذ انها في بادئ الامر قضت بأن لمجلس المحافظة صلاحية سن التشريعات المحلية لتنظيم الشؤون المالية والادارية^[١٢] وفقا لمبدأ

المطلب الثاني

توسعة الاختصاصات التشريعية المشتركة على حساب الاختصاصات الحصرية

يتميز بأهمية بالغة قد تصل الى تعديل الدستور في بعض النظم الفدرالية، قاصدا بذلك المشرع الدستوري منح الاقليم صفة الشريك الحقيقي في اصدار القرارات التي تقع ضمن الاختصاص التشريعي^[١٤] وبما يتضمنه هذا الاختصاص من اشكال وصور متنوعة ينصب البعض منها على طائفة من الاختصاصات في مجال الصحة او التعليم او القضاء وما الى ذلك. ومن ابرز جوانب الاختصاص التشريعي المشترك، هو اشتراك الوحدات المكونة للاتحاد في الاختصاص التشريعي التأسيسي (وضع او تعديل وثيقة الدستور)

للقوقف على بيان مضمون الاختصاصات التشريعية المشتركة يبدو في تعدد الاختصاصات التي تباشرها السلطات دون السلطة الاتحادية على حساب النص في المادة ١١٠ من الدستور سالفه الذكر، ويبدو لأول وهلة انها سلطات مؤثرة وتحتل اهمية بالغة في ظل النظام الاتحادي المعمول به في ظل نصوص الوثيقة الدستورية، ولذلك فان تعدد المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات التشريعية المشتركة قد تدفع نحو سطوة الاقليم الفدرالية على حساب سلطة المركز في الاتحاد الفدرالي، طالما علمنا أن من هذه المسائل ما

المحافظات غير المنتظمة باقليم بمنحها الاعلوية في مجال التشريع على حساب اضعاف سلطة المركز بتطبيق القانون المحلي للمحافظات دون القانون الاتحادي عند التعارض كما سنرى لاحقا، اذ بينت المادة ٢/ سادسا المعدلة^[١٧] بأن تدار الاختصاصات المشتركة المنصوص عليها في المواد ١١٤، ١١٣، ١١٢، بالتنسيق والتعاون بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية وتكون الاولوية فيها لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم في حال الخلاف بينها بموجب المادة ١١٥ من الدستور.

ومفاد ماتقدم ان المادة ١١١ من الدستور تمنح الاقاليم والمحافظات غير المنتجة للنفط والغاز الحق في الاستئثار بملكية الثروات الطبيعية دونما اشراكها في الادارة والتنظيم عبر الاختصاص التشريعي بالنظر الى نص المادة ١١٢، لذا نرى أن نية المشرع الدستوري اتجهت لبيان ملكية النفط والغاز لجميع العراقيين، وليس ادارتها ومايدل على ذلك توافق النص مع المادة ١٤ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥^[١٨] من جانب، ومن جانب اخر يبدو لنا الاتساع في الاختصاصات التشريعية التي ترتبط بادارة النفط

وهو ما اشار اليه الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ والمعدل بدستور عام ١٩٩٩ والدستور الالماني لعام ١٩٤٩^[١٥]، بينما خلا دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ من الاشارة الى اشراك الاقاليم الفدرالية في المساهمة بتعديل وثيقة الدستور^[١٦]، وليس هذا فحسب، بل أن هناك مسائل اخرى تقع ضمن الاختصاصات التشريعية المشتركة.

وتتسع سلطة الاقاليم في الاختصاصات التشريعية المشتركة و الممنوحة لها عبر النصوص الدستورية لتشمل العديد من جوانب التنظيم، ولتجنب الاطالة في سرد وتكرار هذه المسائل، سوف نوجز دراستنا حول ماتعلق منها بالاشترك التشريعي للأقاليم ضمن النصوص التي تنصب على ادارة واستثمار الثروات الطبيعية، حيث يبدو التعارض في بيان الية متوافقة شكلا ومضمونا في الاشارة والتنظيم اذا نظرنا الى الاهمية البالغة التي تحظى بها هذه المسألة كما سنرى، ونبين ايضا حقيقة اعلوية قانون الاقليم على القانون الاتحادي في حال التعارض والتناقض بالاستناد للمادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥.

١. الاختصاص التشريعي بادارة الثروة الوطنية

اشرنا فيما تقدم الى عدة ملاحظات وبيئنا فيها مضمون المواد (١١٢، ١١١، ١١٠) من دستور جمهورية العراق، والتي تضمنت الاشارة الى الاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية، وبيان ملكية الثروات الطبيعية (النفط والغاز) للشعب العراقي وكان الاولى بالمشرع الدستوري ان يضمن الاختصاصات الحصرية الاشارة الى احتكار تنظيم وادارة الثروات الوطنية بدلا من الاشارة اليها في المادة ١١١، مما فسح المجال لاحتمالية غير اكيدة، وليس هذا فحسب، بل اشار الدستور الى في المادة ١١٢ الى اشراك الاقاليم والمحافظات المنتجة للنفط مع السلطة الاتحادية، وفي ذلك توسعة غير مبررة كما قدمنا، الى سلطات الاقاليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم، بل اكثر من ذلك فقد حلق المشرع الدستوري -عبر النصوص المتقدمة- مسألة عدم التوازن على حساب الاقاليم والمحافظات غير المنتجة للنفط والغاز.

وتأكيدا لما تقدم فقد عمد المشرع العادي عبر تعديل قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم على تقوية سلطة

ان تعدد المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات التشريعية المشتركة قد تدفع نحو سطوة الاقاليم الفدرالية على حساب سلطة المركز في الاتحاد الفدرالي، طالما علمنا أن من هذه المسائل ما يتميز بأهمية بالغة قد تصل الى تعديل الدستور في بعض النظم الفدرالية

والغاز عبر مضمون المادة ١١٢ و وسيلته في ذلك هي الاشتراك من خلال التشريع في النطاق المحدد للأقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم. ولا بد من الاشارة الى الاهمال التشريعي في عدم او تأخر سن التشريع الاتحادي^[١٩] المنظم لألية الاشتراك بين السلطة الاتحادية وسلطات الاقاليم او المحافظات غير المنتظمة باقليم، ما يثير التساؤل عن كيفية تسيير هذا الشأن^[٢٠] سيما وان دستور العراق لعام ٢٠٠٥ دخل حيز النفاذ

إقليم والصلاحيات الأخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في حالة الخلاف بينهما).

يتضح لنا ليس التوسعة لسلطة الاقليم في منحه مايقع من اختصاصات خارج نطاق السلطات الحصرية فحسب، بل أن الاختصاصات المشتركة تخضع لقانون الاقليم في حال التعارض والخلاف..

بمعنى ان المشرع الدستوري اشار في حال التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، فانه يغلب قانون الاقليم وفي ذلك لم يعطي المشرع الدستوري فلسفة قانونية مقنعة سوى انه قد عمد الى توسعة غير مبررة لسلطة الاقليم على حساب القانون الاتحادي^[23]، وان قيد ذلك بضرورة ان لايقع موضوع القانون ضمن الاختصاصات الحصرية، مخالفا بذلك اغلب الاتجاهات الدستورية في النظم الفدرالية المعاصرة، طالما علمنا ان من بين هذه المسائل والتي لا تقع ضمن الاختصاصات الحصرية موضوع النفط والغاز والثروات الطبيعية الاخرى التي لم يشر اليها الدستور بالتنظيم. وفي ذلك نتفق مع الرأي القائل بضرورة تمتع سلطة الاتحاد بصلاحيات واسعة تترك اثارها في مستويات عدة من اهمها المستوى الاقتصادي^[24]، الامر الذي لم ينتهجه المشرع الدستوري في ظل نص المادة ١١٥ سالفه الذكر.

وبالرجوع الى الية نشأة الاتحاد الفدرالي في العراق، فيلاحظ أن اغلب الوحدات المكونة لهذا الاتحاد ما خلا اقليم كوردستان لم ترقى سابقا الى مستوى الدول المستقلة، ليتم تبرير اعلوية قانون الاقليم او الوحدات المكونة للاتحاد على القانون الاتحادي لتحظى بجزء من الحفاظ على مظاهر الاستقلال او التنازل بجزء من سيادتها^[25] لتتوافق مع مظاهر الاتحاد الفدرالي ضمن دستور ٢٠٠٥، فقد تحول شكل الدولة من دولة بسيطة ذات النظام المركزي الى الدولة الفدرالية بموجب نصوص دستور ٢٠٠٤ (قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية)^[26] ودستور العراق لعام ٢٠٠٥.

ومن استقراء اغلب التجارب الدستورية يتضح لنا انحسار الامثلة التي اتجهت نحو تقوية سلطة الاقليم

منذ حزيران ٢٠٠٦، ويلاحظ ايضا أن الفقرة (ثانيا) من المادة ١١٢ سالفه الذكر لم تبين بما يقطع الشك الالية التي يجب اعمالها بصدد الاستراتيجيات التي تنصب على تطوير الثروات الطبيعية لتحقيق اقصى ما يمكن الحصول عليه من منفعة من هذه الثروات، وبالتالي تتجسد سطوة الاقليم المنتجة للنفط والغاز طالما لم تنظم هذه المسألة بقانون اتحادي يشرع من قبل مجلس النواب، ونتيجة لذلك فقد تمخض عن الاهمال التشريعي مشاكل قانونية تصدى لها القضاء استنادا لنص المادة ٩٣ من الدستور، فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في العراق بإلغاء قرار مجلس محافظة واسط المرقم (٦٦٦) في ١١ / ٩ / ٢٠١١ المتضمن عدم تصدير النفط خارج حدود المحافظة لمخالفة ذلك القرار لأحكام الدستور^[27].

ونستنتج مما تقدم ان موضوع المواد (١١٢، ١١١) لم يرد لا بالاختصاصات الحصرية للسلطة الاتحادية بموجب المادة (١١٠) ولا بالمادة (١١٤) التي اشارت للاختصاصات المشتركة، وبالتالي يجب أن توكل اما لسلطة الحكومة الاتحادية بإضافتها للسلطات الحصرية في المادة ١١٠، او أن تمنح بكامل تنظيمها لسلطات الاقليم.

٢. مدى اعلوية قانون الاقليم على القانون الاتحادي وأثره في توسعة سلطة الاقليم

درجت الانظمة الفدرالية على توزيع الوظيفة السياسية (في مجال التشريع) بين مستويين، الاول اتحادي تباشره سلطة المركز، والثاني محلي تنهض به سلطة الاقليم الفدرالي، ولا بد في ظل ازدواج السلطة التشريعية من تحقيق الانسجام والتكامل بين قانون السلطة الاتحادية من جهة، وقانون سلطة الاقليم او الوحدات المكونة للاتحاد من جهة اخرى، بمعنى ان لا يكون هناك تعارض بين قانون الوحدات دون المستوى الاتحادي مع القوانين الاتحادية^[22]، مع ضرورة الالتزام بالأسس الدستورية المعتمدة في عدم تعارض كلا القانونين للدستور الاتحادي.

وباستقراء نص المادة ١١٥ من دستور جمهورية العراق التي نصت على أن (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في

الاتحاد وسلطة الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم. وفي الحقيقة ان موضوع تغليب القانون المحلي على القانون الاتحادي لا يقف عند ما اشرنا اليه في ما تقدم من انتقادات، بل تصل الى نتيجة قانونية وهي منح القانون الصادر من الاقليم او مجلس المحافظة على حد سواء في المحافظات التي لم تنتظم باقليم صفة المساواة مع القانون الصادر من السلطة التشريعية الاتحادية، ما يعد وبما لا يقبل الشك انتهاكا سافرا للسلطة المختصة بالتشريع على المستوى الاتحادي، اذ ما قارنا بين الية تكوين السلطة التشريعية الاتحادية وبين السلطة التي تضع القانون المحلي من حيث الخبرة والحجم والتنوع في القوانين الصادرة من كلا السلطتين. على الرغم من أن سلطة مجلس المحافظة لا ترقى الى السلطة التشريعية، بل ليس لمجلس المحافظة سلطة التشريع خارج نطاق القرارات التنظيمية. بحسب ما اشرنا اليه من تحليل بصدد المادة ١٢٢ من الدستور.

بتغليب القوانين المحلية على القوانين الاتحادية، اذ ان العمل باعلوية القانون المحلي^[٢٧] على القانون الاتحادي يعد مسلكا لا يحمده عقباه، طالما لم تألفه التجارب الفدرالية في الولايات المتحدة الامريكية والمانيا الاتحادية وروسيا الاتحادية وسويسرا، فهو يفتك بوحدة الدولة الفدرالية وسيادتها واستقلالها، ناهيك عن عدم الانساق والتوافق بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية للوحدات المكونة للاتحاد الفدرالي^[٢٨]، بل ويفرغ القوانين الاتحادية من جدوى تشريعها في مواجهة الاقاليم الفدرالية طالما تغلب عند الحاجة قوانين الاخيرة على القانون الاتحادي. ونرى انه لا ضير لو أن المشرع الدستوري قصر الاعلوية المشار اليها انفا على المسائل التي لا تتصل بمطلق النصوص الدستورية المانحة للاختصاص التشريعي المشترك، بمعنى ان يكون تغليب قانون الاقليم ضمن المسائل التي لا ترقى من حيث الاهمية الى موضوع الاختصاصات التشريعية المشتركة، والتي تستشف من ظاهر نص المادة ١١٥، وتلك المستخلصة من المواد ١١٢، ١١١ والتي لا تقع ضمن الاختصاصات الحصرية ولا المشتركة بين سلطة

“

ان المشرع الدستوري اثار في حال التعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم، فانه يغلب قانون الاقليم وفي ذلك لم يعطي المشرع الدستوري فلسفة قانونية مقنعة سوى انه قد عمد الى توسعة غير مبررة لسلطة الاقليم على حساب القانون الاتحادي

”

الخاتمة

اولاً: النتائج

١. لم يكن المشرع الدستوري موفقاً في صياغة النصوص الدستورية التي تبين الاختصاصات الحصرية والاختصاصات المشتركة فقد تخللها التكرار والغموض، ولكلا السلطتين الاتحادية والمحلية (الاقليم، المحافظات غير المنتظمة بإقليم) وبالتالي فقد جرى تفسيرها وتحليلها على نحو رجحان كفة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم على كفة السلطة الاتحادية، وكان الاولى بالمشرع الدستوري الحرص على اعمال العكس.
٢. يبدو عبر بحثنا أن المشرع الدستوري لم يلتزم بالحدود الموضوعية لنص المادة ١١٠ من الدستور والتي تضمنت الاشارة لسلطات المركز الحصرية، وبدا التكرار والاسهام في فسخ المجال لمشاركة الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في هذه السلطات الحصرية، وبالتالي فقد النص الدستوري الجدوى من ايراد الاختصاصات الحصرية لسلطة الاتحاد.
٣. ان المشرع الدستوري اطلق العنان امام الوحدات المكونة للاتحاد (الاقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم) في الاشتراك وبشكل واسع على النحو الذي يعلو مركز الاخيرة تجاه سلطة الاتحاد، فهي مرة تشارك مع السلطة الاتحادية في ممارسة بعض الاختصاصات الحصرية، وثانية عبر المواد ١١٣، ١١٢، وثالثة في الاختصاصات المشتركة بموجب المادة ١١٤ وبذلك تمخضت التوسعة الغير مبررة تجاه السلطة الاتحادية.
٤. المادة ١١٥ من الدستور منحت الاعلوية لقانون الاقليم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم في حال التعارض، وفي ذلك انتهاك سافر لتدرج القوانين من جهة ولبدأ سمو الدستور المشار اليه في المادة ١٣ من الدستور، بل واكثر من ذلك يعمل على زيادة الهوة بين القوانين الاتحادية والقوانين المحلية.
٥. كان الاولى بالمشرع أن يجعل من الاختصاصات الحصرية موضوع المادة ١١١ من الدستور المتضمنة الاشارة الى الثروة الوطنية (النفط والغاز)، بحيث يتم احتكار سلطة الادارة والتنظيم والاستثمار للسلطة الاتحادية، علماً أن العراق من الدول الاحادية الدخل القومي.
٦. منذ نفاذ دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ في حزيران ٢٠٠٦ عمد المشرع الى المساواة بين الاقليم الفدرالية والمحافظات غير المنتظمة باقليم، بحيث انه لم يعمل على التفرقة بين اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، وهذا مسلك غير محمود عقباه، الى ان تم تلافي ذلك الاغفال التشريعي بصدور قانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل، والقرارات الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا لمواجهة ما وقع به المشرع الدستوري من خطأ فادح في هذا الصدد.

ثانياً: التوصيات

١. ضرورة تعديل الوثيقة الدستورية ليصار الى تحديد السلطات الحصرية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم عبر منحها بعض الاختصاصات اللازمة للإدارة بالتنسيق مع السلطة الاتحادية، ومنح الاعلوية في حال الخلاف للقانون الاتحادي.
٢. نوصي المشرع الدستوري بضرورة تعديل المواد ١١٣، ١١٢ لتكون حكر للسلطة الاتحادية دونها السلطات المحلية، إذ أن النفط والغاز تمثل مصدر القوة الاقتصادية للدولة، ولايمنع من ايراد جزء من هذه الواردات القومية للأقاليم والمحافظات المنتجة للنفط ضمن قانون البترول دولار.
٣. الاسراع بتشريع قانون النفط والغاز لمواجهة الاشكاليات القانونية الناتجة من سوء التطبيق.

الهوامش

- [١] تنص المادة (١١٠) من دستور جمهورية العراق على أن ((تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية:
- أولاً: - رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
- ثانياً: - وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك إنشاء قوات مسلحة وإدارتها، لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.
- ثالثاً: - رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته.
- رابعاً: - تنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان.
- خامساً: - تنظيم أمور الجنسية والتجنيس والإقامة وحق اللجوء السياسي.
- سادساً: - تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
- سابعاً: - وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
- ثامناً: - تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق، وضمان مناسب تدفق المياه.
- تاسعاً: - الإحصاء والتعداد العام للسكان.
- [٢] د. يحيى الجمل، الانظمة السياسية المعاصرة، بيروت، ١٩٩٣، ص ٥٩.
- [٣] د. علي يوسف الشكري، رئيس الدولة في الاتحاد الفدرالي، الطبعة الاولى، المكتبة الحيدرية، ٢٠٠٩، ص ٤٨.
- [٤] د. عقيل محمد عبد، د. سليم نعيم خضير: رؤيا تحليلية لتوزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والاقاليم الفدرالية في الدستور العراقي الدائم، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية، المجلد السادس، العدد ٢٣، ٢٠٠٩، ص ١٢٠.
- [٥] عبد المنعم احمد ابوطيخ، توزيع الاختصاصات في الدولة الفدرالية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية القانون والعلوم السياسية، ٢٠٠٩، ص ٤٧.
- [٦] معين يحيى الفيلي، اشكالية تطبيق الفدرالية في النظم العربية، دراسة حلبة اليمن، رسالة ماجستير في الدراسات السياسية، معهد البحوث والدراسات العربية للتربية والثقافة والعلوم، جامعة الدول العربية، القاهرة، ٢٠١٦، ص ٤٢.
- [٧] تنص المادة ١٢٢ من دستور جمهورية العراق على أن ((أولاً: - تتكون المحافظات من عدد من الأفضية والنواحي والقرى.
- ثانياً: - تمنح المحافظات التي لم تنتظم في إقليم الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون.
- ثالثاً: - يعد المحافظ الذي ينتخبه مجلس المحافظة، الرئيس التنفيذي الأعلى في المحافظة، لممارسة صلاحياته المخول بها من قبل المجلس.
- رابعاً: - ينظم بقانون، انتخاب مجلس المحافظة، وصلاحياتها.
- خامساً: - لا يخضع مجلس المحافظة لسيطرة أو إشراف أية وزارة أو أية جهة غير مرتبطة بوزارة، وله مالية مستقلة
- [٨] د. محمد منير الوتري، المركزية واللامركزية في القانون العام، الطبعة الاولى، مطبعة المعارف، ١٩٧٦، ص ١٨ وما بعدها، انظر ايضاً، مصطفى كامل، شرح القانون الاداري، الطبعة الاولى، ص ٢٣٦.
- [٩] اشار مجلس الدولة بقراره المرقم (٢٠٠٨/٣٩) في ١١/٣/٢٠٠٨ الى انه لا يجوز للمحافظة فرض اية رسوم او ضريبة الا بقانون، وفي ذلك اشارة الى المنع الصريح للمحافظات من ممارسة سلطة التشريع من المحافظات غير المنتظمة بإقليم،
- [١٠] نصت المادة ١١٢ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ على أن ((أولاً: - تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، على أن توزع وارداتها بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدة محددة للأقاليم المتضررة، والتي حرمت منها بصورة مجحفة

ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

رابعاً: - لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور، من شأنه أن ينتقص من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلية ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني، وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام.

خامساً: أ- يعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند (ثانياً) و(ثالثاً) من هذه المادة، في حالة عدم تصديقه.

ب- يعد التعديل نافذاً، من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية

[١٧] انظر قانون التعديل الثاني رقم ١٩ لسنة ٢٠١٤ لقانون المحافظات غير المنتظمة باقليم رقم ١٢ لسنة ٢٠٠٤.

[١٨] تنص المادة ١٤ من الدستور (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي الاقتصادي أو الاجتماعي)

[١٩] هنالك العديد من مسودات مشروع القانون الاتحادي المسمى بقانون النفط والغاز واللافت للنظر ان اي منها لم ير النور للان، انها ظلت حبيسة للتجاذبات والتوافقات السياسية، ينظر محمد عودة محسن، الاختصاص التشريعي للوحدات المكونة للاتحاد في دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، رسالة ماجستير غير منشورة، جامعة الكوفة كلية القانون، ٢٠١٨، ص ١١٢.

[٢٠] ان الواقع العملي في هذا الشأن خاضع لأحكام قانون وزارة النفط رقم (١٠١) لعام ١٩٧٦.

[٢١] قرار المحكمة الاتحادية ذي الرقم (٨/ اتحادية / ٢٠١٢ الذي تضمن الإشارة الى عدم دستورية قرار مجلس محافظة واسط والمتضمن عدم موافقة مجلس محافظة واسط تصدير النفط والغاز الى خارج حدود المحافظة عبر انايب ناقلة الى محافظات اخرى.

[٢٢] د. عدنان عاجل عبيد، مأل النظام الاتحادي في العراق، مصدر سابق، ص ٣٤.

[٢٣] تنص المادة (٣١) من دستور المانيا الاتحادية لعام

من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.

ثانياً: - تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار)

١ تنص المادة ٢ من قانون رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على أن (اولاً: مجلس المحافظة هو اعلى سلطة تشريعية ورقابية ضمن الحدود الادارية للمحافظة لها حق اصدار التشريعات المحلية في حدود المحافظة بما يمكنها من ادارة شؤونها وفق مبدأ اللامركزية الادارية بما لا يتعارض مع الدستور والقوانين الاتحادية).

[١٢] انظر قرار المحكمة الاتحادية العليا المرقم (١٣/ اتحادية/ ٢٠٠٧ في ١٣/٧/٢٠٠٧

[١٣] انظر قرار المحكمة الاتحادية المرقم (٦/ اتحادية/ ٢٠٠٩) في ٤/٢/٢٠٠٩.

[١٤] د. لطيف امين مصطفى، الفدرالية وفاق نجاحها في العراق، اربيل، ٢٠٠٦، ص ١٥.

[١٥] تضمن الدستور السويسري لعام ١٨٧٤ قرابة ١٤٠ تعديلاً لحين صدور دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ وكذلك تضمن دستوريا المانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩ ما يقارب ال(٤٠) تعديلاً دستورياً.

[١٦] بينت المادة ١٢٦ من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ الية تعديل الدستور عبر النص على أن أولاً: - لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين، أو لخمس (١/٥) أعضاء مجلس النواب، لاقتراح تعديل الدستور.

ثانياً: - لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام، ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام.

ثالثاً: - لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند (ثانياً) من هذه المادة، إلا بعد موافقة

جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي، ويجري تقاسم السلطات فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية أو المذهب.

[٢٧] (دافع الفقيه الأمريكي كاهون عن فكرة السيادة الداخلية للوحدات في أن تغلب قانون الوحدات على القانون الاتحادي سمة تميز النظام الفدرالي عن الدولة الموحدة، وانه يعد مظهرا من مظاهر السيادة الداخلية وبالتالي تجب اعلوية القانون المحلي على القانون لاتحادي) ولم تلاقي هذه النظرية القبول اذ تم رفضها من قبل العديد من الفقه بالاضافة الى انها لم تحظى بتطبيق على ارض الواقع، لكزيد من التفاصيل انظر محمد عودة محسن، مصدر سابق، ص ١٤٨ وما بعدها.

[٢٨] د. عدنان عاجل عبيد، مصدر سابق، ص ٣٤.

١٩٤٩ على أن (يعلو التشريع الاتحادي على تشريعات الولايات الاتحادية) ومن ذلك ايضا ما انتهجه دستور روسيا الاتحادية لعام ١٩٩٣ بالنص في المادة ٧٦ على أن (لا يجوز أن تتعارض القوانين والقوانين التشريعية المعيارية الاخرى الخاصة بالكيانات المكونة للاتحاد الروسي...)، ولم يغفل دستور سويسرا لعام ١٩٩٩ والنافذ عام ٢٠٠٠ عن ذلك فقد نصت المادة ١/٤٩ (تكون للقانون الاتحادي اولوية على قانون المقاطعات)

[٢٤] د. سعيد صدقي، الدولة في عالم متغير، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ٢٠١٣، ص ٣٣.

[٢٥] د. محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها كنظام سياسي (العراق انموذجا)، بيروت ٢٠٠٩، ص ١٨٩.

[٢٦] دستور العراق لعام ٢٠٠٤ اول الدساتير الصادرة ابان سقوط النظام السابق بعد العام ٢٠٠٣ وقد نصت المادة ٤ منه على أن (نظام الحكم في العراق

بحث مقدم الى مؤتمر (الاصلاح التشريعي طريق نحو الحكومة الرشيدة ومكافحة الفساد) الذي اقامته مؤسسة النبأ للثقافة والاعلام وجامعة الكوفة/ كلية القانون